

I PARERI DELLA GIUNTA PER GLI AFFARI COMUNITARI
DEL SENATO E DELLA COMMISSIONE XIV
DELLA CAMERA SUI PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI
AVENTI RIFLESSI COMUNITARI

RAPPORTO DI SINTESI DELLA RILEVAZIONE
SVOLTA NELL'AMBITO DEL SEMINARIO 1999

a cura di PAOLO CARETTI e MASSIMO MORISI

1. Oggetto della ricerca sono stati i pareri espressi dalle due commissioni speciali di Camera e Senato competenti nella "materia comunitaria" (rispettivamente la Commissione politiche dell'Unione Europea e la Giunta per gli affari comunitari) sui provvedimenti legislativi sottoposti al loro esame durante la legislatura in corso.

Come per le ricerche svolte negli ultimi due anni, anche quest'anno l'impegno dei borsisti è consistito soprattutto in un'indagine di tipo statistico, condotta sulla base di una scheda di rilevazione, appositamente predisposta, concernente la tipologia dei pareri, nonché il "seguito" dei medesimi sul testo del provvedimento adottato in via definitiva dalle due assemblee.

Il campione di indagine ha riguardato complessivamente 72 provvedimenti. Come si può osservare dai dati empirici raccolti nel corso della ricerca, per la quasi totalità i pareri espressi dalle due commissioni speciali sono pareri favorevoli: favorevoli senza osservazioni o condizioni, per una incidenza che varia dal 15 al 20%; favorevoli con osservazioni o anche con condizioni per un'incidenza assai più significativa. Quanto al "seguito" dei pareri, la tendenza principale è quella di una loro scarsissima influenza non solo sul testo definitivo, ma anche sul dibattito nelle commissioni di merito. Risultano limitati a qualche unità i casi di emendamenti espressamente dovuti al contenuto del singolo parere.

2. Alla luce di questi dati, occorre forse riflettere sulla bontà di un modello di organizzazione dell'attività legislativa del Parlamento "di rilievo comunitario" e, più in generale, di un modello di rapporti tra Governo, Parlamento e Unione Europea che avrebbe dovuto trovare proprio nelle menzionate commissioni speciali uno dei suoi snodi principali.

Come è noto, infatti, riforme introdotte in tempi relativamente recenti nel testo dei regolamenti parlamentari del 1971 (la riforma dell'art. 23 del reg. Senato, che riguarda la Giunta per gli affari comunitari è del 1987; la riforma degli articoli da 125 a 127 reg. Camera, che riguardano la Commissione politiche dell'Unione europea, si sviluppa tra il 1990 e il 1997) hanno fatto di questi due organi due sedi di filtro, di passaggio necessario di tutti gli atti provenienti dall'Unione europea e che sono destinati ad avere dei riflessi sul piano del diritto interno (coinvolgendo l'attività parlamentare nella sua duplice dimensione di attività di controllo-indirizzo nei confronti del Governo e di attività di normazione), nonché di tutti gli atti interni che si pongono in relazione col diritto comunitario dovendone assicurare la piena e tempestiva applicazione, secondo gli obblighi derivanti dai trattati istitutivi.

Si pensi, a questo riguardo, soprattutto al ruolo e ai compiti della commissione politiche dell'Unione europea, che si avvale di una disciplina regolamentare assai più diffusa e articolata di quella dedicata dal regolamento del Senato alla Giunta affari comunitari.

Spetta infatti a detta commissione:

a) esprimere un parere sui testi di risoluzioni del Parlamento europeo, nonché di risoluzioni o raccomandazioni approvate da assemblee internazionali alle quali partecipino delegazioni della Camera, potendo, al termine del dibattito, votare una risoluzione;

b) svolgere funzioni di indirizzo e controllo nei confronti del Governo per tutto ciò che attiene agli aspetti ordinamentali dell'attività della Comunità europea (potendo, a questo scopo, promuovere un dibattito alla presenza del Ministro competente su proposte della Commissione europea; esprimere un parere sulla relazione governativa semestrale sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario, e così via);

c) esaminare tutti gli atti normativi comunitari, anche allo stadio di progetti, al fine dell'adozione delle necessarie conseguenti iniziative sul piano interno;

d) esprimere un parere sui progetti di legge e schemi di decreti delegati concernenti l'applicazione dei trattati istitutivi delle Comunità europee, nonché sui progetti di legge e sugli schemi di decreti delegati relativi all'attuazione di norme comunitarie (con un ruolo particolarmente rilevante in relazione al disegno di "legge comunitaria" annuale) e, in generale, su tutti i progetti di legge limitata-

mente ai profili di compatibilità con la normativa comunitaria;

e) procedere ad audizioni nelle materie di propria competenza;

f) promuovere incontri con delegazioni o singoli membri del Parlamento europeo;

g) partecipare all'esame, insieme alla commissione competente per materia, delle sentenze della Corte di giustizia della Comunità europea in vista dell'adozione di particolari iniziative o adempimenti.

È evidente che si tratta di un complesso di compiti che rispondono ad una logica precisa: riassumere in un'unica sede speciale ogni esigenza legata ad un'effettiva partecipazione delle assemblee parlamentari al processo di integrazione europea. Una logica seguita anche in altre esperienze e che ha avuto come riflesso, ad esempio, l'istituzionalizzazione, nel trattato di Amsterdam, della COSAC, sede di incontro di tutte le commissioni parlamentari che hanno competenza specifica in ordine agli affari comunitari.

Tuttavia l'impostazione che punta a sottolineare la specialità della "materia" comunitaria per derivarne soluzioni istituzionali e procedurali, sul piano interno, altrettanto speciali ha cominciato da tempo ad essere messa in discussione. È opinione diffusa, infatti, che, alla luce degli sviluppi del processo di integrazione, sia divenuto assai difficile tenere separati i c.d. "affari comunitari" dagli "affari interni" o, se si vuole, la politica comunitaria, nei suoi diversi aspetti, dalla politica nazionale *tout-court*. Una tale separazione, sempre più difficilmente sostenibile sul piano teorico, si rivela spesso dannosa sul piano delle prassi, là dove l'aver immaginato procedure decisionali distinte ed avulse dagli ordinari meccanismi di formazione della volontà politica ha prodotto inefficienze, ritardi, inadempienze. Si pensi, ad esempio, alle conseguenze negative che soprattutto in passato ciò ha prodotto in ordine alla piena e tempestiva attuazione del diritto comunitario (si veda la vicenda delle maxi deleghe in bianco al Governo per l'attuazione delle direttive). Si pensi, ancora, alle altrettanto negative conseguenze dovute alla difficoltosa ricerca di speciali forme di coordinamento tra le diverse amministrazioni coinvolte e interessate alle decisioni comunitarie, nonché tra i diversi livelli di Governo (si veda la vicenda dell'utilizzazione dei fondi strutturali).

Del resto, è proprio la percezione dei gravi inconvenienti che hanno caratterizzato l'esperienza passata a spiegare la ragione di alcune novità istituzionali che sono state introdotte più di recente, nonché delle proposte che sono oggi al centro del dibattito. Tra le prime basti ricordare la creazione di sedi stabili di raccordo tra i diversi livelli di Governo, come la Conferenza permanente Stato Regioni e la Conferenza unificata che, nel quadro generale di un confronto ordinario sulle questioni di comune interesse, affrontano anche le questioni comunitarie. Tra le seconde, si pensi all'idea di fare dell'attuale Dipartimento per le politi-

che comunitarie, che opera presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, non certo l'unica sede di formazione dell'indirizzo della politica comunitaria del Governo, quanto piuttosto il punto principale di coordinamento dell'attività degli altri dicasteri per tutto ciò che attiene ai rapporti con l'Unione europea (attività che si ritiene giustamente debba rimanere ed entrare ancor più organicamente nel flusso dell'attività ordinaria dei diversi ministeri).

3. In questa nuova e diversa prospettiva che si sta facendo strada, nella quale organi e procedure volte a migliorare sui diversi versanti la partecipazione italiana al processo di integrazione vengono pensati essenzialmente per garantire il coinvolgimento di tutti i soggetti interessati e per stimolarne l'attività, secondo gli ordinari meccanismi che la regolano, il modello ispirato alla "specialità" proprio dei regolamenti parlamentari potrebbe essere suscettibile di un parziale ripensamento.

Questa considerazione sembra valere proprio con riferimento al ruolo che i regolamenti assegnano (come si sa con diversa intensità) alle due commissioni speciali nell'ambito del procedimento di attuazione della normativa comunitaria. Non pare discutibile, infatti, che la piena e tempestiva attuazione di tale normativa dipenda dalla presa in considerazione di tutti gli aspetti di merito che sono in gioco e dunque dall'impegno delle commissioni competenti per materia. Il parere delle due commissioni speciali sui provvedimenti legislativi aventi riflessi comunitari, appare in realtà un tipo di controllo formale ed esterno circa la conformità del contenuto di tali provvedimenti agli obblighi derivanti dalla normativa comunitaria e, come tale, destinato ad avere quel peso tutto sommato marginale che parrebbe emergere dall'indagine svolta.

Alla luce di queste considerazioni, il ruolo delle due commissioni speciali, destinatarie dell'insieme delle informazioni (documenti, progetti di atti normativi comunitari, relazioni governative ecc.), potrebbe viceversa svilupparsi ulteriormente soprattutto sul versante della formulazione di indirizzi e di stimoli nei confronti degli ordinari organi parlamentari per l'esercizio della loro attività (si pensi, per restare sul terreno della legislazione, alla segnalazione tempestiva delle direttive da attuare in scadenza, di quelle oggetto di possibile delegificazione, di quelle da attuare con appositi provvedimenti legislativi, indipendentemente dalla legge comunitaria e così via).

Si tratta solo di un esempio di come un ruolo di monitoraggio, stimolo ed impulso, adeguatamente sviluppato, potrebbe rendere assai più significativa l'incidenza delle due commissioni sul complessivo assetto dei rapporti Parlamento-Governo-Unione europea.